

204 - 248

Artigo

**DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO:
POSSIBILIDADE DA CELEBRAÇÃO DE TERMO
DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA
NAS HIPÓTESES CONFIGURADORAS
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

BARBARA STATÍLIA RODRIGUES ALVES

DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO: POSSIBILIDADE DA CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NAS HIPÓTESES CONFIGURADORAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

DEFENSE OF PUBLIC PATRIMONY:
POSSIBILITY OF CONCLUSION OF CONDUCT ADJUSTMENT TERM IN THE
HYPOTHESES CONFIGURATING OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

BARBARA STATÍLIA RODRIGUES ALVES

Pós-graduada em Direito
Instituto Prominas, Brasil
barbarastatilia@hotmail.com

RESUMO: O presente artigo apresenta algumas reflexões acerca da atuação do Ministério Público na defesa da moralidade e do patrimônio público. Aponta que os órgãos ministeriais têm experimentado um avanço progressivo, primeiro com o advento da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a adoção de uma postura mais resolutiva por parte da instituição. A partir daí trata sobre a utilização de instrumentos de resolução extrajudicial de conflitos, a saber: inquérito civil, recomendação, audiências públicas e termo de ajustamento de conduta (TAC). Destarte, aliando o conceito de resolutividade à proteção do erário e dos princípios, questiona a utilização de TAC nas hipóteses configuradoras de atos ímprobos. Para tanto, confronta recentes resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público e dos Conselhos Superiores do Ministério Público do Paraná e de Minas Gerais com a aparente vedação do artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA).

PALAVRAS-CHAVE: Patrimônio Público; Ministério Público resolutivo; Termo de Ajustamento de Conduta; Lei de Improbidade Administrativa.

ABSTRACT: The present article presents some reflections about the performance of the Public Prosecution Service in the defense of morality and public patrimony. It points out that the Ministerial Bodies have experienced a progressive advance, first with the advent of the Federal Constitution of 1988 and, later, with an adoption of a more resolute position on the part of the Institution. From there it deals with the use of instruments of extrajudicial resolution of conflicts, namely: Civil Inquiry, Recommendation, Public Hearings and Conduct Adjustment Term - TAC. Thus, combining the concept of resoluteness with the protection of public assets questions the use of TACs in hypotheses configuring impotent acts. To this end, it confronts recent resolutions of the National Council of the Public Prosecutor's Office and the Superior Councils of the Public Prosecution Service of Paraná and Minas Gerais with the apparent prohibition of article 17, § 1º, of Federal Law nº 8.429/1992 (Administrative Improbability Act – AIC).

KEYWORDS: Public Patrimony; Resolutive Public Ministry; Conduct Adjustment Term; Law of Administrative Improbability.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Patrimônio público. 2.1. O conceito de patrimônio público. 2.2. A proteção e a defesa do patrimônio público. 2.2.1. A atuação do Ministério Público na defesa da moralidade e do patrimônio público. 3. O Ministério Público resolutivo: atuação extrajudicial na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. 3.1. Os perfis de atuação ministerial: Ministério Público demandista e Ministério Público resolutivo. 3.1.1. Ministério Público demandista. 3.1.2. Ministério Público resolutivo. 3.2. Os instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público. 4. O termo de ajustamento de conduta como instrumento de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa. 4.1. A aparente vedação do art. 17, § 1º, da Lei

Federal nº 8.429/1992. 4.1.1. A suposta impossibilidade de aplicação de termos de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa. 4.1.2. O cabimento de termo de ajustamento de conduta no inquérito civil preparatório à ação de improbidade administrativa. 4.1.3. A utilização de termo de ajustamento de conduta como ferramenta de aplicação de multa no combate e repressão à improbidade administrativa. 4.2. A Medida Provisória nº 703/2015: revogação temporária do artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992. 4.3. A Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público. 4.4. A regulamentação dos Conselhos Superiores do Ministério Público acerca do cabimento do termo de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa. 4.4.1. A Resolução nº 01/2017 do Conselho Superior do Ministério Público do Paraná. 4.4.2. A Resolução nº 03/2017 do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais. 4.5. Breves considerações acerca da aplicação de termo de ajustamento de conduta em improbidade administrativa. 5. Conclusão. 6. Referências.

1. Introdução

O patrimônio público, compreendido em sua acepção material e imaterial, é essencial ao bom funcionamento da máquina estatal e ao adimplemento dos direitos e garantias fundamentais, e na medida em que viabiliza a implementação das políticas públicas.

Não obstante sua importância, é cada vez mais comum a prática de atos que o deterioram, causando prejuízos incalculáveis à coletividade, em ofensa a todo o sistema jurídico.

Considerando que crescem a passos largos os índices de corrupção e atos ímprobos, os quais ferem de morte o erário e os princípios da administração pública, busca-se compreender o exato alcance do termo em apreço para, posteriormente, delimitar formas de controle e proteção.

Decorre daí a importância do Ministério Público como instituição constitucionalmente legitimada para a defesa e proteção do acervo do patrimônio público, munida de procedimentos de atuação judicial e extrajudicial de resolução de conflitos, os quais vêm sendo aprimorados na tentativa de acompanhar o requinte dos atos corruptos.

Analisa-se a atuação dos órgãos ministeriais na defesa do patrimônio do povo, sob o enfoque da atuação extrajudicial, mormente considerando a possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta – TAC – nas hipóteses configuradoras

de improbidade administrativa, o que bem ilustra a atual postura resolutiva assumida pelo Ministério Público no aprimoramento de sua missão constitucional.

Contextualizando o debate acadêmico, que inegavelmente se reveste de incontáveis reflexos práticos, tecem-se alguns comentários atinentes à Medida Provisória nº 703/2015, que revogou temporariamente o artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992. Também se comenta sobre a Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, Resolução nº 01/2017 do Conselho Superior do Ministério do Paraná – CSMP/MPPR e Resolução nº 03/2017 do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais – CSMP/MPMG.

Com efeito, o objetivo precípua do presente trabalho é verificar a possibilidade e a legitimidade de se aplicar o termo de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

2. Patrimônio público

Hodiernamente, muito se tem falado sobre a necessidade de proteção do patrimônio público em sua acepção material e imaterial.

É clarividente que o tema vem ganhando cada vez mais destaque, em face dos alarmantes índices de corrupção que assolam não só o Brasil, mas o mundo todo. A corrupção caracteriza a face mais nefasta da improbidade administrativa, marca a gravidade da dilapidação dos recursos públicos e a premente redução da confiabilidade dos governados em seus governantes.¹

1 Segundo pesquisa empírica realizada pela Transparência Internacional, ONG que tem como principal objetivo o combate à corrupção, o Índice de Percepção da Corrupção – IPC 2017 do Brasil caiu da 79ª para a 96ª posição no Ranking Mundial dos 180 países avaliados em 2017. Em uma escala de 0 (muito corrupto) a 100 (muito íntegro), o Brasil alcançou preocupantes 37 pontos. (Transparência Internacional, *Relatório: Índice de percepção da corrupção 2017*. Disponível em: <<https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATÓRIO+GLOBAL.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2018).

Diante disso, é certo que:

[...] o controle da Administração Pública e a probidade administrativa constituem-se em direitos fundamentais e, portanto, devem ser adequadamente tutelados pelo Estado. (DINIZ, 2017, p. 12).

De fato, a efetiva proteção do erário busca viabilizar o adimplemento dos direitos e garantias constitucionais por parte do Poder Público.

Dadas essas anotações iniciais e, partindo da constatação dos altos índices de corrupção em diversos países, interpenetram-se as ideias de improbidade e corrupção, as quais atingem diretamente a integridade dos recursos públicos e dos princípios correlatos. Veja-se:

A corrupção que ameaça o patrimônio público não se restringe às figuras típicas previstas no Código Penal. Ela é muito mais ampla, muito mais extensa, podendo ser considerada como toda forma de desvio, de vantagem indevida, de dilapidação da coisa pública, de parcialidade nos atos da administração, de falta de publicidade dos atos da administração, de violação do princípio da legalidade, de ineficiência administrativa, de improbidade administrativa, de afronta à moralidade administrativa e à boa-fé, de qualquer ato ilícito praticado com aparência de legalidade, de favorecimento e utilização da coisa pública para satisfação do interesse particular. (BARBABELA, 2014, p. 5).

Outrossim, almejando compreender os atos atentatórios aos haveres públicos, faz-se necessário empreender esforços conceituais, sem se olvidar das formas de controle, mormente aquela exercida pelo Ministério Público como principal órgão responsável pelo combate e repressão dos atos de malbaratamento do erário, enriquecimento ilícito e consequente dismantelamento dos princípios administrativos.

2.1. O conceito de patrimônio público

Em uma primeira noção, os mais desavisados podem relacionar o conceito de patrimônio público apenas à sua concepção mate-

rial, identificada por bens tangíveis (prédios, ruas, praças, veículos e todo o aparato físico à disposição da administração pública), esquecendo-se dos elementos imateriais que se revelam de suma importância no estudo do tema.

O artigo 1º, § 1º, da Lei nº 4.717/1965 (Lei de Ação Popular – LAP) define patrimônio público como o conjunto de “bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico da União, Estados, Distrito Federal e Territórios”.

No entanto, essa conceituação deve ser compreendida em linhas mais abrangentes, com o fim de alcançar também o patrimônio das pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, que mantenham relação com valores, bens ou dinheiro público, que as submetam à obrigação de prestação de contas instituída pelo artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Logo, a obrigação de prestação de contas denota a natureza pública do patrimônio.

É certo que o referido conceito também foi ampliado pelo artigo 1º, inciso IV, da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública – LACP), que incluiu os danos patrimoniais causados aos interesses difusos e coletivos na compreensão do que pode ser protegido pelo Ministério Público, como instituição responsável pela proteção e defesa desses bens (DURÃES, 2009, p. 63).

Com relação à definição aqui proposta:

De considerar, ainda, que o patrimônio público não pode ser compreendido apenas do ponto de vista material, econômico ou palpável. O patrimônio público espelha todo tipo de situação em que a Administração estiver envolvida, desde a mais módica prestação de serviço típica até os bens que fazem parte de seu acervo dominial. Com efeito, a própria moral da Administração Pública constitui objeto a ser resguardado por todos os membros da sociedade, sob pena da completa submissão dos valores rígidos da honestidade e probidade às práticas vezeiras de corrupção [...]. (MARTINS, 2013, p. 49).

Uma vez delimitado o alcance do termo, torna-se possível demarcar as principais frentes de atuação das Promotorias Especializadas em sua defesa, quais sejam:

[...] a moralidade, a ética e a probidade administrativa, a impessoalidade em concursos públicos e licitações, a responsabilidade na gestão de recursos públicos, o zelo dos bens materiais do Estado e a luta contra o nepotismo. (DURÃES, 2009, p. 63).

E, nesse caminho, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) emerge como principal instrumento destinado à proteção da administração pública contra toda a sorte de atos de corrupção, má-gestão, malversações e favoritismos (FIGUEIREDO, 1994, p. 25), consagrando-se, pois, como um dos maiores balizadores da proteção desses pertences em sentido *lato sensu*.

Sintetizando a conceituação aqui proposta, o Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (2010, p. 1256) aponta que:

[...] a aceção de patrimônio público utilizada neste manual se relaciona ao patrimônio econômico e moral das pessoas jurídicas de direito público, incluindo-se, ainda, em seu patrimônio extra material, a observância aos princípios constitucionais.

2.2. A proteção e a defesa do patrimônio público

Passadas essas breves considerações, impõe-se a verificação das formas de proteção e defesa, aqui identificadas com o próprio controle da administração pública.

Assim, considerando a imprescindibilidade desse acervo para o funcionamento da máquina estatal, nasce a necessidade de sua fiscalização por parte da administração pública, dos órgãos de

controle, da sociedade, bem como do Ministério Público, nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o controle exercido pelo Ministério Público e pela administração pública coexistem e servem a um ideal comum, personificado na defesa do erário:

A Constituição Federal, visando principalmente, evitar o arbítrio e o desrespeito aos direitos fundamentais do homem, previu a existência dos poderes do Estado e da Instituição do Ministério Público, independentes e harmônicos entre si, repartindo entre eles as funções estatais e prevendo prerrogativas e imunidades para que pudessem exercê-las, bem como criando mecanismos de controle recíprocos, sempre como garantia da perpetuidade do Estado democrático de Direito. (MORAES, 2012, p. 425).

Saliente-se que o controle pode ocorrer sob diversas vertentes, dentre as quais se destaca a classificação quanto ao tipo de controle, os órgãos que podem exercê-lo, a oportunidade de exercício e a forma de atuação (MARTINS, 2013, p. 298-327).

Ademais, ao lado dessas espécies de controle, também é de singular importância o controle por parte dos cidadãos, que poderão exercê-lo “monitorando e fiscalizando as ações da administração pública, no acompanhamento das políticas formuladas, pelo exercício da cidadania” (SIMIONI, 2014, p. 24).

2.2.1. A atuação do Ministério Público na defesa da moralidade e do patrimônio público

Dentre os legitimados para a defesa do patrimônio público e da probidade administrativa – legitimação ordinária (ente público lesado) e legitimação extraordinária (cidadão, por meio da ação popular), ressalta-se a competência do Ministério Público, erigida a partir do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Nesse cenário, sobrepuja-se a atuação das curadorias especializadas. Em Minas Gerais, por exemplo, a Lei Complementar nº 34/1994, que dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado, estabeleceu, em seu artigo 61, que as Promotorias de Justiça Especializadas, também denominadas Promotorias de Justiça do Cidadão, subdividem-se em treze Promotorias, dentre as quais se encontram as Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (inciso XIII, artigo 61, da LC 34/1994). Previsão semelhante também se encontra no artigo 295 da Lei Complementar nº 734/1993, que institui a Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo.

Dessa forma, visando a cumprir com sua missão constitucional de defesa do patrimônio público, o Ministério Público pode fazer uso de métodos judiciais e extrajudiciais de atuação. Em relação à via judicial, o Parquet pode valer-se do ajuizamento de ações por improbidade administrativa ou ações civis públicas para a defesa desse patrimônio. Por outro lado, extrajudicialmente, pode fazer uso de instrumentos como inquérito civil, recomendações, audiências públicas e termos de ajustamento de conduta.

Assim, indiscutível a legitimidade, constitucional e infraconstitucional, do Ministério Público na tutela desses haveres, em benefício de toda sociedade. A esse respeito, sobressaem-se as disposições da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA); dos artigos 5º, III, b, e 6º, VII, b, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União – LOMPU); do art. 25, IV, b, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LOMP), bem como do art. 1º, VI, Lei nº 7.347/1985 (da Lei da Ação Civil Pública – LACP) (MAZZILLI, p. 15).

Também se destacam a Súmula 329 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Recurso Extraordinário RE nº 225.777-MG, que reconheceram capacidade aos órgãos ministeriais para pedirem a restituição do dinheiro público desviado por administradores. Similarmente, ressalta-se o RE nº 208.790-4, que conferiu legitimidade extraordinária ao *Parquet* na defesa do patrimônio público.

Assim, verifica-se o seguinte:

O Ministério Público, como instituição garantidora do princípio constitucional da moralidade administrativa, deve combater a improbidade, investigando os corruptos e os corruptores, buscando a sua punição e zelando pela promoção do direito fundamental a governos honestos, como corolário do regime republicano. (CAMBI, 2014, p. 15-16).

Sublinhe-se ainda que a atuação do órgão ministerial na defesa da moralidade administrativa é lastreada por diversos diplomas normativos: Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos – parte penal), Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência), Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), Código Penal (artigos 312 e seguintes – Dos crimes contra a Administração Pública), Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), os quais devem conviver harmonicamente. Atente-se:

Nesse íterim, perfilhado à Teoria do Diálogo das Fontes, visualiza-se claramente que o cenário atual é de aplicação coordenada e sistematizada de todas as leis que compõem o microsistema de tutela à probidade administrativa. O emprego de um dos diplomas não afastaria, por si só, a incidência do outro, a fim de garantir justiça e proteção efetiva à lealdade e honestidade na ambiência pública. (MPMG, 2017, p. 17).

De acordo com o Manual de Atuação Funcional do Ministério Público (2010, p. 1072), é certo que a defesa do patrimônio público pelos representantes ministeriais compreende a atuação no campo extrajudicial e judicial, cível ou criminal, no intuito de preservar o erário e buscar a responsabilização dos agentes que, ao praticarem atos ímprobos, ferem princípios do direito público e a ordem jurídica como um todo.

Para isso, o Ministério Público dispõe de vasto aparato normativo, dentre o qual se sobressai a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), elaborada em atenção à determinação do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, com o fim precípua de coibir umas das maiores mazelas que afligem o país, caracterizada pela “prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos”.

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece quatro modalidades específicas de atos ímprobos, quais sejam:

I) artigo 9º: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito; II) artigo 10: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário; III) artigo 10-A: Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário e IV) artigo 11: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública. (BRASIL, 1992).

Sobreleva-se ainda a Lei nº 12.846/2013, comumente conhecida como Lei Anticorrupção ou Lei de Improbidade Empresarial, editada no intuito de proteger a sociedade dos atos corruptos.

Com a clara intenção de reforçar o chamado microsistema de tutela à probidade administrativa, atinente à proteção e defesa do patrimônio público, a norma em comento foi editada para facilitar a responsabilização das pessoas jurídicas.

Não obstante, conclui-se pela necessidade da aplicação eficiente e efetiva da legislação relativa à defesa da probidade. Nesse sentido, ganha força a atuação do órgão ministerial como importante defensor do patrimônio do povo, protagonizando, porque não assim dizer, o combate à corrupção (COSTA, 2017, p. 161-209).

3. O Ministério Público resolutivo: atuação extrajudicial na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis

A partir da eclosão dos movimentos pós-positivistas, no final do século XX, as Cartas Constitucionais passaram a ocupar um lugar de destaque nos ordenamentos jurídicos pátrios. No Brasil, o cenário não foi diferente.

Com a ascensão dos ideais pós-positivistas, a Constituição Federal de 1988 tem galgado cada vez mais importância dentro do sistema de validade das normas jurídicas, servindo, pois, como pano de fundo para a interpretação dos demais ramos do direito (BARROSO, 2012, p. 43).

Na ótica constitucional moderna, o Ministério Público foi erigido a um novo patamar de atuação, experimentando atribuições, jurisdicionais e extrajurisdicionais mais amplas no exercício da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis².

Trata-se, portanto, de uma crescente solidificação do *Parquet* como uma “das grandes instituições constitucionais de promoção social, de forma que a sua atuação funcional está atrelada aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil” (ALMEIDA, 2008, p. 18), expressamente definidos pelo artigo 3º do texto constitucional. Daí surge a importância de se conhecer esse novo perfil ministerial, mais voltado à utilização de formas extrajurisdicionais de atuação no exercício de suas funções constitucionais.

Nesse sentido, tem-se como uma das incumbências do *Parquet* auxiliar na construção da sociedade democrática prevista pela Constituição. E, para tanto, Promotores e Procuradores podem contar com o auxílio dos novos mecanismos de atuação à sua disposição

2 Segundo afirma Mazzili, “o Ministério Público moderno deixou de ser um órgão do governo para ser uma instituição de defesa do interesse primário da sociedade, o que nem sempre coincide com o interesse dos governantes”. (MAZZILI, 2008, p. 41).

(GUIMARÃES, 2017), uma vez que o Ministério Público carece que suas atribuições sejam exercidas com efetividade, a fim de que a instituição alcance maior legitimidade social, o que é tão caro “nesta etapa de maturação e de construção do Ministério Público como instituição constitucional” (ALMEIDA, 2008, p. 22).

Ademais, a fim de ganhar maior efetividade no exercício de suas missões constitucionais, mormente aquelas ligadas à proteção e à defesa do patrimônio público no combate e repressão à improbidade administrativa, parece que se impõe a adoção de uma postura mais resolutiva por parte dos órgãos ministeriais.

Dentre os instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos, destacam-se o inquérito civil, no bojo do qual podem surgir uma recomendação administrativa – quando há determinada prática que precisa ser ajustada aos termos da lei –, uma audiência pública – nas hipóteses em que o inquérito civil tocar em questões complexas que envolvam a discussão de interesses antagônicos – ou mesmo um termo de ajustamento de conduta (TAC) – empregado em situações que podem ser resolvidas sem a propositura de uma ação judicial (PEREIRA, 2017).

Outrossim, observa-se uma mudança de paradigma na atuação ministerial. Se antes o Ministério Público atuava primordialmente ligado ao processo, civil ou criminal, hoje é possível observar um crescente avanço na atuação extrajurisdicional do órgão, o qual se torna protagonista de inúmeras questões que vão ao encontro dos anseios sociais.

3.1. Os perfis de atuação ministerial: Ministério Público demandista e Ministério Público resolutivo

Quanto aos modelos de atuação ministerial, não há como dissociar-se completamente o Ministério Público demandista do re-

solutivo³ (RODRIGUES, 2017, p. 65). A insuficiência dos meios extrajudiciais chama para o jogo a atuação judicial do órgão, por meio da propositura de ações penais e civis públicas. Por outro lado, as dificuldades enfrentadas na via judicial fazem entrar em cena mecanismos de atuação extrajudicial. Assim, o que se busca, seja por uma via ou por outra, é a máxima proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

3.1.1. Ministério Público demandista

No perfil demandista, a atuação ministerial caracteriza-se por uma reação aos fatos sociais. Nesse aspecto, os membros do *Parquet* aguardam que os conflitos cheguem ao seu conhecimento para, só então, tomarem as medidas judiciais cabíveis. Assim, nessa postura, o Ministério Público torna-se mais dependente do Poder Judiciário, atrelando-se, por conseguinte, às suas mazelas e dificuldades na concessão de respostas satisfatórias às demandas sociais (ALMEIDA; PARISE, 2005, p. 609-617).

Aqui, o que se vê é um Ministério Público mais voltado à propositura de ações, penal e civil pública. Naquela, o órgão ministerial detém o monopólio de atuação, por intermédio da ação penal pública incondicionada. Nesta, embora não seja o único legitimado, nos termos do artigo 5º da Lei nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública – LACP), tem sido seu principal ator (SADEK, 2009, p. 133).

Ao se amarrar à atuação meramente demandista, o Ministério Público vê seu poder de inovação ser consideravelmente prejudicado. Limitado ao acompanhamento de processos, o Promotor “acaba desenvolvendo um trabalho rotineiro, mecânico e burocrático”

3 A respeito desse panorama binário de atuação ministerial, o autor assim esclarece: “Na verdade, o perfil do MP pode ser, mais precisamente, dividido em três: demandista (propositor ou promotor de medidas judiciais), parecerista (atuação como *custos legis* em ações não promovidas pela instituição) e resolutivo (atuação extrajudicial). O perfil parecerista, focado na intervenção opinativa em alguns feitos cíveis, sofreu duro golpe com a Recomendação n. 16, de 28/4/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)”.

(RODRIGUES, 2017, p. 77), podendo tornar-se, em certa medida, indiferente à obtenção de resultados fora dos autos do processo.

A esse respeito:

O perfil puramente demandista da instituição tinha uma razão (e ainda tem), e essa razão tem que ser dada *per saecula saeculorum*. Mas não tinha toda a razão, e essa que não tinha é preciso que lhe seja tirada. É por essa brecha que se insinua o atual elemento resolutivo: é o novo surgindo sobre os traços do antigo. (RODRIGUES, 2017, p. 61).

3.1.2. Ministério Público resolutivo

Em seu modelo resolutivo de atuação, a postura do Ministério Público ganha maior identidade com os instrumentos extrajudiciais de resolução dos conflitos, os quais se tornam o primeiro caminho a ser percorrido para a proteção dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Aqui, a ação do órgão ministerial nasce antes de os conflitos aparecerem, de forma preventiva e proativa.

Por consequência, a via judicial desponta como a última cartada, tendo-se em conta a morosidade e a ineficiência de algumas decisões, em virtude do longo decurso de tempo gasto em obter um pronunciamento judicial definitivo.

Assim, incentivando uma atitude mais resolutiva por parte dos órgãos ministeriais, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) expediu a Recomendação nº 54/2017, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Assinada pelo ex-Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, a resolução ministerial enaltece a adoção de estímulos para a atuação resolutiva do órgão.

Dessa maneira, considerando o novo e moderno ambiente social, faz-se necessário um perfil diferenciado de atuação por parte do Ministério Público, não somente demandista ou parecerista, mas “dotado da capacidade de buscar resultados (estando aberto a ino-

vações e a aperfeiçoamentos) e de enfrentar, se necessário, o caudal dos interesses econômicos e políticos” (RODRIGUES, 2017, p. 77). E, para cumprir esse objetivo, é certo que um dos caminhos é a utilização de instrumentos aptos a propiciar uma atuação ministerial fora dos autos dos processos, como será melhor abordado a seguir.

3.2. Os instrumentos de atuação extrajudicial do Ministério Público

Como já delineado anteriormente, o texto constitucional de 1988 trouxe novos contornos ao Ministério Público brasileiro, munindo-o de uma vasta gama de atribuições. Aliados à clássica postura de atuação judicial, surgem novos instrumentos que viabilizam a defesa extrajudicial da cidadania, do patrimônio público e da probidade administrativa.

Assim, os instrumentos de atuação extraprocessuais ocupam posição de destaque nesse novo desenho institucional. O Ministério Público deixa de ser um órgão puramente reativo e assume um posicionamento ativo na tentativa de solucionar os conflitos fora da órbita de atuação do Poder Judiciário.

Por exemplo, é nítida a utilidade do TAC como instrumento extrajudicial de atuação ministerial cujos frutos podem ser a prevenção, a cessação ou a reparação de um dano decorrente de eventual ato ilícito, ocupando, portanto, papel de destaque no modelo de Ministério Público resolutivo.

4. O termo de ajustamento de conduta como instrumento de defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa

Dada a importância da defesa do patrimônio público, surgem no ordenamento jurídico métodos que objetivam sua máxima e eficaz proteção. E não poderia ser diferente, haja vista sua con-

sagração como ferramenta material que viabiliza o cumprimento das funções estatais em benefício da coletividade, ao possibilitar a concretização das políticas públicas (MPMG, 2015, p. 4-5).

No Estado Democrático de Direito, a defesa e a proteção do erário e dos princípios ganham um papel de destaque, por isso incumbem a vários órgãos (MARTINS, 2013, p. 299-315)⁴.

Dessa forma, a Lei de Improbidade Administrativa desponta como importante mecanismo de auxílio à atividade ministerial de proteção e defesa do patrimônio público, ali representado no erário e nos princípios que regem a atividade administrativa. Nessa vertente, destacam-se os instrumentos que foram colocados à disposição dos órgãos ministeriais, a fim de que esses exerçam seu múnus constitucional.

Nessa oportunidade, dentre todos esses aportes, maior destaque será dado aos ajustamentos de conduta, inseridos no âmbito do Ministério Público pelo artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor, que acrescentou o § 6º ao artigo 5º da Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública – LACP). Pela novel redação dada ao artigo:

Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante combinações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (BRASIL, 1985).

Sob a égide de aplicação pacífica na área consumerista e ambiental, por exemplo, é muito comum que os Promotores responsáveis por essas curadorias especializadas façam uso do TAC, a fim

4 A respeito das espécies de controle da administração pública, diretamente relacionada à gestão do patrimônio público, ensina o autor que o controle pode ser interno ou externo. O primeiro é identificado com o próprio controle administrativo, sendo exercido pela administração direta e indireta. O segundo poderá ser exercido pelo Poder Legislativo em duas categorias, o controle político e o controle financeiro. Também destaca o controle jurisdicional exercido por intermédio da ação popular e da ação civil pública.

de adequar a postura do infrator às disposições legais regulamentares (VIEGAS, 2018).

Todavia, seu cabimento não é uníssono no tocante à área de combate à improbidade administrativa. À luz do artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992, muitos autores entendem que não é possível o ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade, como será visto adiante.

4.1. A aparente vedação do art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992

A Lei Federal nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) foi criada com o intuito de regulamentar o disposto nos §§ 4º e 5º do artigo 37 da Constituição Federal de 1998, que tratam das sanções aplicadas aos atos ímprobos. Um de seus principais objetivos é o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico pátrio no combate à malversação do erário e ao desrespeito aos princípios administrativos.

Não obstante, mesmo após 26 anos de sua edição, a Lei de Improbidade tem ganhado cada vez mais espaço nas discussões cotidianas de leigos e juristas, sobretudo a partir da deflagração da Operação Lava Jato, em março de 2014.

Demais disso, o referido diploma normativo é de singular importância, mormente deduzindo-se que:

[...] seu campo de atuação é preponderante na preservação do patrimônio público e na persecução judicial daqueles que agem contra seu acervo (material ou moral). (MARTINS, 2013, p. 195).

Dentre as previsões da Lei de Improbidade Administrativa, ressalta-se, a partir deste momento, a disposição constante em seu artigo 17, § 1º, que regulamentou a resolução extrajudicial de conflitos envolvendo atos ímprobos.

4.1.1. A suposta impossibilidade da aplicação de termos de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa

Na exegese do artigo 17, § 1º, da Lei n.º 8.429/1992, muitos autores posicionam-se contrários à aplicabilidade de termos de ajustamento de conduta nos casos que configuram atos de improbidade administrativa. O referido dispositivo preceitua que “é vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*”.

Assim, em uma primeira interpretação, pode-se entender pela vedação legal no que concerne à aplicabilidade de transação, acordos ou conciliação nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa.

Ao fazer uma interpretação extensiva da aparente proibição do artigo 17, § 1º, da Lei n.º 8.429/1992, a doutrina tradicional entende ser proibido qualquer tipo de negociação envolvendo os interesses que estão em jogo no campo da improbidade, de tal forma que o Ministério Público ou a entidade lesada, igualmente autorizada a propor a ação, devem fazê-lo, a fim de obter uma solução judicial a contento (BERTONCINI, 2017).

Aqueles que defendem a inaplicabilidade de ajustamento de conduta, até mesmo na fase do inquérito civil, o fazem conforme interpretação literal do questionado dispositivo legal. Elucida-se:

O ajustamento de conduta previsto no art. 5º, § 6º, da Lei Federal 7.347/1985 é inaplicável nos casos de inquérito civil público que apura atos de improbidade administrativa, até porque o § 1º do art. 17 da Lei Federal 8.429/1992 estabelece a impossibilidade de transação, acordo ou conciliação nas ações ajuizadas. Em evidência o interesse público relevante que norteia tais hipóteses, e, de outro lado, haja vista o plexo de sanções dispostas nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei comentada, não seria razoável que o órgão de execução promovesse tal ajustamento. Se admitida essa circunstância, no entanto, poderá ela cingir-se apenas a reparação do dano. (MARTINS, 2013, p. 334).

Observa-se que, tradicionalmente, há uma inclinação para que não se permitam ajustamentos de conduta nas ilegalidades configuradoras de improbidade, seja na fase do inquérito civil, seja na da ação de improbidade administrativa. No entanto, como se verá a seguir, esse posicionamento vem sendo questionado por aqueles que defendem a utilização de termos de ajustamento de conduta nos casos de atos ímprobos.

4.1.2. O cabimento de termo de ajustamento de conduta no inquérito civil preparatório à ação de improbidade administrativa

De acordo com o ensinamento de alguns autores, é possível a celebração de ajustamento de conduta em inquéritos civis preparatórios à ação civil pública por ato de improbidade administrativa (BRAGA; LOPES; RODRIGUES, 2015, p. 410).

Nesse sentido, argumenta-se que não há proibição legal expressa a esse respeito, visto que, ao tratar do assunto, o questionado dispositivo legal se referiu às “ações de que trata o *caput*”, excluindo de sua incidência, por conseguinte, a fase preparatória à propositura da ação, permitindo, outrossim, a celebração de TAC na fase do inquérito civil⁵ (SHUTT, 2018).

Assim, é preciso superar aspectos formais, a fim de viabilizar a aplicação de TAC em casos de improbidade administrativa, já que o dispositivo da lei em comento não veda o ajustamento de conduta, sendo esse diverso da transação, acordo ou conciliação. O TAC é um negócio jurídico no qual o Ministério Público não abre mão do direito substantivo em jogo, apenas estabelece mecanismos procedimentais que facilitam sua execução (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2018).

5 Ao tratar do assunto, afirma a autora que “algumas já foram as vozes que trouxeram fundamentos para afastar a vedação – e das mais variadas formas. Há quem sustente, exemplificativamente, que a proibição de celebração de ajuste quanto às sanções estipuladas no Código Geral de Conduta estaria restrita às ações em andamento e que seriam aplicáveis, pela via de ajuste, exclusivamente as sanções de multa e de proibição de contratar com o Poder Público” (SHUTT, 2018).

Nesse viés, quanto ao cabimento desse instrumento, ganham força argumentos no sentido de que o “Termo de Ajustamento de Conduta – TAC – permite maior sancionamento das condutas ímprobas, com maior efetividade, celeridade e menor custo operacional” (BRAGA; LOPES; RODRIGUES, 2015, p. 410).

Trata-se, portanto, de uma previsão implícita, decorrente de uma interpretação por exclusão a partir da qual o questionado comando normativo, ao referir-se expressamente às ações judiciais, excluiria de seu alcance os inquéritos civis.

Ademais, para sustentar essa defesa, abre-se espaço à discussão a respeito da morosidade do Judiciário.

Segundo dados do Relatório Justiça em Números 2017, o Poder Judiciário brasileiro fechou o ano de 2016 com 79.700.000 processos em tramitação. A exorbitante quantia de demandas demonstra o assoberbamento da máquina judiciária (CNJ, 2017, p. 67).

O CNJ também informou que somente entre os anos de 2013 e 2014 haviam sido distribuídas 51.999 ações de improbidade administrativa e 79.082 ações relacionadas a crimes contra a administração pública, totalizando elevado número de demandas relacionadas à malversação do erário, confusão entre o público e o privado, entre outras práticas corruptas contrárias ao interesse público (CNJ, 2016).

Com efeito, considerando os dados estatísticos, é clarividente o excesso de demandas a cargo do Poder Judiciário, uma realidade que também atinge o Ministério Público, sobretudo como atuante numa perspectiva demandista. Diante disso, é premente a necessidade de instrumentos outros de solução de conflitos, mormente no que tange à defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa (FARIAS, 2012, p. 233).

Conforme discutido no capítulo anterior, a Constituição Federal de 1988 alçou o Ministério Público a um novo patamar, o que

lhe permitiu atuar diretamente no cumprimento de seu “objetivo estratégico de promoção da transformação social” (ALMEIDA, 2008, p. 53). Nesse prisma, uma das principais incumbências dos representantes ministeriais é o combate aos atos ímprobos. Neste contexto de repressão à improbidade, os ajustamentos de conduta se evidenciam como instrumentos de grande valia.

A contribuir para essa defesa, lança-se mão da Teoria do Diálogo das Fontes, a fim de justificar o cabimento de TAC nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa⁶ (MARTINS, 2013, p. 268).

Assim, tendo-se em vista a existência de vários diplomas que permitem, e mais, incentivam a promoção de ajustamentos de conduta – Lei de Ação Civil Pública (artigo 5º, § 6º), Lei Anticorrupção (artigo 16), Código de Processo Civil (artigo 174, inciso III) e Lei dos Juizados Especiais (artigo 2º, 76 e 89), é plenamente defensável que promotores e procuradores, quando for o caso, pactuem, ao invés de ajuizarem ações, que podem ser caras, demoradas e muitas vezes ineficientes, não atendendo, pois, aos interesses da coletividade.

No mais, corroboram esse entendimento os princípios constitucionais da eficiência e da duração razoável do processo, previstos, respectivamente, no artigo 37, *caput*, e artigo 5º, inciso LXXVIII, da CF, segundo os quais a demora dos processos não pode prejudicar sua efetividade e o consequente sentimento de justiça no combate à impunidade.

Em recente julgado, a eminente juíza da 5ª Vara Federal de Curitiba, Dra. Giovanna Mayer, nos autos da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 500671718.2015.4.04.7000/PR,

6 Ao dar azo às palavras de Cláudia Lima Marques, afirma Martins que “aduzindo sobre a necessidade de superação entre as diferenças para aceitação do pluralismo, em artigo dedicado a defesa do consumidor, Cláudia Lima Marques explicitou que a base da técnica jurídica de convivência pacífica entre normas desiguais, sem que haja exclusão ou expulsão do sistema da norma com menor grau de aplicabilidade: eis o diálogo das fontes (constitucionais, infraconstitucionais, internacionais, jurisprudenciais)” (MARTINS, 2013, p. 268).

interposta em face da Camargo Corrêa, de executivos da empreiteira e do ex-diretor da Petrobrás, Paulo Roberto Costa, reconheceu a validade de acordos na referida ação. Ressalta-se que, posteriormente, a referida sentença foi confirmada em sede de agravo de instrumento pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região⁷. Assim decidiu a magistrada de 1º grau:

O art. 17, §1º, da Lei 8.429/92 veda a ‘transação, acordo ou conciliação’ nas ações de improbidade administrativa. Se em 1992, época da publicação da Lei, essa vedação até se justificava tendo em vista que estávamos engatinhando na matéria de combate aos atos ímprobos, hoje, em 2015, tal dispositivo deve ser interpretado de maneira temperada. Isso porque, *se o sistema jurídico permite acordos com colaboradores no campo penal, possibilitando a diminuição da pena ou até mesmo o perdão judicial em alguns casos, não haveria motivos pelos quais proibir que o titular da ação de improbidade administrativa, no caso, o MPF pleiteie a aplicação de recurso semelhante na esfera cível*. Cabe lembrar que o artigo 12, parágrafo único, da Lei 8.249/92 admite uma espécie de dosimetria da pena para fins de improbidade administrativa, sobretudo levando em conta as questões patrimoniais. Portanto, *os acordos firmados entre os réus e o MPF devem ser levados em consideração nesta ação de improbidade administrativa*. (grifos nossos). (ACP 500671718.2015.4.04.7000. Juíza Giovanna Mayer. 5ª Vara Federal de Curitiba. Seção Judiciária do Paraná. Data de Julgamento: 17/11/2015).

Portanto, em que pese a divergência de posicionamentos sobre o assunto em comento, observa-se que o TAC em improbidade já tem sido admitido pela jurisprudência, haja vista que alguns julgadores reconhecem a validade dos ajustamentos de conduta firmados pelo Ministério Público.

7 TRF 4-AG: 50532768120154040000 5053276-81.2015.404.0000, Relator: Luis Alberto d'Azevedo Aurvalle, Quarta Turma, Data de Publicação: 25/06/2016. Disponível em: <<https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/342428565/agravo-de-instrumento-ag-50532768120154040000-5053276-8120154040000/inteiro-teor-342428615>> Acesso em: nov. 2018.

4.1.3. A utilização do termo de ajustamento de conduta como ferramenta de aplicação de multa no combate e repressão à improbidade administrativa

No que diz respeito à reparação do dano, desponta-se uma zona de convergência entre os dois posicionamentos abordados. Isso permite a aplicação de TAC pelo Ministério Público, fundamentado em seu viés resolutivo, quando, na análise dos fatos, o representante ministerial verificar que a pena a ser cominada, por meio de uma futura sentença condenatória, se restringirá a uma simples aplicação de multa.

Todavia, se pela experiência e cautela, o Promotor ou o Procurador de Justiça perceber que os atos praticados são aptos a ensejar sanções mais graves, o indicado é a propositura da correspondente ação, visando à aplicação das medidas que o magistrado entender cabíveis, as quais pela sua natureza podem importar, por exemplo, em vulneração a direitos políticos, em relação, portanto, para alguns, a direitos indisponíveis⁸ (MPMG, 2017, p. 58).

Somando-se à discussão aqui proposta, entende-se por bem refletir sobre a Medida Provisória nº 703, de 2015, que chegou a revogar o questionado art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992. Todavia, lembra-se que a referida MP perdeu sua validade ao não ser aprovada pelo Congresso Nacional dentro do prazo, como se verá a seguir.

4.2. A Medida Provisória nº 703/2015: revogação temporária do artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992

Apoiada na prerrogativa constitucional prevista no artigo 62, § 2º, da Constituição Federal de 1988, a ex-Presidente da Repúbli-

8 Nesse sentido se posiciona o Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público (CAOPP) perante o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP), ao defender o cabimento do firmamento de TAC envolvendo a prática de atos de improbidade administrativa, objetivando o ressarcimento do dano material sofrido pelo erário.

ca, Dilma Rousseff, editou, em 18 de dezembro de 2015, a Medida Provisória nº 703/2015.

A MP nº 703/2015, de vigência encerrada, alterou a redação de alguns artigos da Lei nº 12.846/2013 – Lei Anticorrupção. Também revogou o § 1º do artigo 17 da Lei nº 8.429/1992 e o inciso I do § 1º do artigo 16 da Lei nº 12.846/2013.

Enquanto vigente, a referida MP permitiu a realização de ajustes de conduta na fase do inquérito civil e no trâmite da ação de improbidade.

Entretanto, essa permissão durou apenas 120 dias, uma vez que a medida provisória perdeu sua eficácia por não ter sido aprovada pelo Congresso Nacional no prazo previsto pelo art. 62, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, a MP nº 703/2015 teve por finalidade adequar a Lei de Improbidade à nova realidade experimentada pelo ordenamento jurídico brasileiro com a edição de dois importantes diplomas normativos: a Lei nº 12.846/2013, que prevê o acordo de leniência, bem como a Lei nº 12.850/2014 e suas disposições acerca da colaboração premiada (MOURA, 2015).

Diante disso, o espírito da MP nº 703 foi o de permitir a celebração de acordos e transações nos processos relacionados ao cometimento de atos de enriquecimento ilícito que ofendam o erário e/ou atentem contra os princípios da administração pública, de modo que a solução dessas demandas se tornasse mais prática e efetiva.

Ressalte-se, no entanto, que o problema da corrupção não se enfrenta somente com base na Lei de Improbidade Administrativa; há outros instrumentos legislativos destinados a combatê-lo.

Aqui o que se percebe é uma evolução legislativa gradativa no assunto, despontando, inclusive na esfera criminal, especialmen-

te com o advento da Lei nº 12.846/2013, novas alternativas à repressão de atos corruptos e ímprobos, sendo estes a face mais nefasta da improbidade.

Com intenção análoga àquela abraçada pela medida provisória em referência, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 5.208/2016, apensado ao Projeto de Lei nº 3.636/2015. De autoria do senador Ricardo Ferraço, do PMDB/ES, o projeto, no art. 3º, pede a revogação do § 1º do artigo 17 da Lei nº 8.429/1992, em conformidade com o previsto pela MP nº 703/2015.

Por todo o exposto, verifica-se que há autores que defendem a incompatibilidade do artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa perante a Constituição Federal, o Código de Processo Civil e as Leis nº 12.846/2013 e nº 12.850/2014.

À luz dessas considerações, o Conselho Superior do Ministério Público do Paraná, seguido do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e, posteriormente, do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais, resolveram manifestar-se, com o fim de regular a aplicação de TACs no âmbito das hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, conforme se passa a analisar.

4.3. A Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público

Em 26 de julho de 2017, o CNMP editou a Resolução nº 179, que “regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei n.º 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta”.

Ao editar a referida resolução, o órgão de controle e fiscalização do Ministério Público brasileiro buscou dar novos contornos à possibilidade de ajustamentos de conduta nas hipóteses que con-

figuram atos de improbidade administrativa, ante a necessidade de garantir maior efetividade aos compromissos celebrados.

Com a regulamentação, o objetivo é conferir maior segurança jurídica aos órgãos de execução ministerial, para que tenham uma nova diretriz de atuação hábil a quebrar resistências tradicionais, segundo as quais não seria possível ao Ministério Público pactuar em atos de improbidade. Leia-se o exato teor do artigo 1º, § 2º, da Resolução nº 179/2017:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

§ 2º *É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado. (grifos nossos).*

Em adição, no tocante ao momento de cabimento do TAC, prossegue a resolução ministerial:

Art. 3º *O compromisso de ajustamento de conduta será tomado em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário. (grifos nossos).*

Diante da disposição acima transcrita, é evidente que a resolução ministerial permite que os ajustamentos de conduta se deem tanto nos inquéritos civis preparatórios às ações de improbida-

de, como no curso da própria ação, contrariando, outrossim, a aparente vedação do artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade, mormente ao permitir os acordos durante o trâmite judicial.

Passadas essas breves elucidações a respeito da normatização em âmbito nacional, abaixam-se os olhos às regulamentações no âmbito dos Conselhos Superiores Estaduais, com destaque para o Conselho do Ministério Público do Paraná e de Minas Gerais.

4.4. A regulamentação dos Conselhos Superiores do Ministério Público acerca do cabimento de termo de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa

A par da regulamentação dada pelo Conselho Nacional do Ministério Público, alguns conselhos estaduais buscaram disciplinar a utilização de ajustes de conduta em irregularidades que envolvam a prática de atos ímprobos, a exemplo dos conselhos do Paraná e de Minas Gerais, como exposto a seguir.

4.4.1. A Resolução nº 01/2017 do Conselho Superior do Ministério Público do Paraná

Inicialmente, cumpre mencionar que o Ministério Público do Paraná, estado onde se situa a principal base de investigação da Operação Lava Jato, tem demonstrado uma postura proativa e moderna no tocante ao combate e enfrentamento dos atos de corrupção e improbidade (BERTONCINI, 2017).

Ocorre que o principal motivador dessa nova linha de atuação tem sido a demora na prestação jurisdicional, sobretudo no que concerne às ações de improbidade, segundo o Instituto Não Aceito

Corrupção, 2017⁹. Isso porque os requisitos de tramitação dessas ações, a exemplo do juízo de prelibação previsto pelo artigo 17, § 8º, as tornam mais complexas e, por conseguinte, mais demoradas.

Com efeito, pautando-se na ideia de resolutividade, o Ministério Público do Paraná começou a discutir novas formas de resolução de conflitos, considerando que muitas questões, antes judicializadas, poderiam ser resolvidas de forma direta pela instituição, sem a necessidade da interferência do Poder Judiciário.

Em relação à improbidade, percebeu-se que, em alguns casos, seria possível uma solução negociada dos conflitos alusivos à defesa dos bens e de todo o arcabouço principiológico, especialmente os alusivos aos atos que possam ser considerados como de menor potencial ofensivo.

Nesse sentido, atendendo proposta do Centro de Apoio Operacional do Patrimônio Público (CAOPP) e do Colégio de Procuradores no Ministério Público do Paraná, o Conselho Superior do Ministério Público do Paraná editou a Resolução nº 01/2017, regulamentando o TAC e o acordo de leniência, reinterpretando, assim, a aparente vedação existente na Lei de Improbidade.

Eis o exato teor do artigo 1º da referida resolução ministerial:

Art. 1º As tratativas prévias e a *celebração de compromisso de ajustamento de conduta e acordo de leniência envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei 8.429, de 02.06.1992*, e aos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná, deverão observar os parâmetros procedimentais e materiais previstos na presente Resolução. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2018, grifos nossos).

9 Segundo dados do INAC, “as condenações definitivas (transitadas em julgado, sobre as quais não cabem mais recursos) demoram, em média, 6 anos para acontecer”. Nesse ínterim, o Acre foi o estado com o maior tempo de condenação definitiva, com 7 anos e 5 meses, enquanto Sergipe obteve condenações em 4 anos e 2 meses.

No âmbito da resolução paranaense também é permitido que o ajustamento se dê em fase extrajudicial ou judicial, nos mesmos moldes da disciplina dada pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Destaca-se a redação do art. 2º da resolução em comento:

Art. 2º O compromisso ou o acordo, regulados por esta resolução, *poderá ser celebrado, tanto na fase extrajudicial, quanto na fase judicial, com as pessoas, físicas ou jurídicas, investigadas pela prática dos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei 8.429, de 02.06.1992,* e dos atos praticados contra a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, [...] (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2018, grifos nossos).

Verifica-se, portanto, que a regulamentação dada pelo Ministério Público do Paraná ao tema aqui discutido é de fundamental importância, principalmente pelo seu pioneirismo e felizes considerações.¹⁰

4.4.2. A Resolução nº 03/2017 do Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais

Seguindo a mesma trilha do órgão ministerial paranaense, o Conselho Superior do Ministério Público de Minas Gerais (CSMP/MPMG) editou, em 23 de novembro de 2017, a Resolução nº 03, que regulamenta o compromisso de ajustamento de conduta envolvendo hipóteses caracterizadoras de improbidade administrativa, definidas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

10 Antes mesmo da edição da Resolução 179/2017 pelo CNMP, o Ministério Público do Paraná editou uma resolução própria que apontou um novo caminho para a utilização dos TACs. A Resolução 01/2017, do Conselho Superior do MPPR, estimulou a utilização desses termos para casos menos graves de improbidade administrativa. A novidade trazida pela resolução do MPPR é a interpretação dada ao parágrafo 1º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa, que proíbe 'acordos, transações e conciliação' em casos de improbidade administrativa. Por conta dessa vedação legal, os TACs não vinham sendo empregados nessas hipóteses. Entretanto, a interpretação dada pelo Conselho Superior do MPPR é de que o TAC não tem a natureza jurídica de acordo, transação ou conciliação, já que, conforme explicado, o MP não abre mão da defesa de qualquer direito. No acordo, pressupõe-se perda, mas no ajustamento de conduta não há perda.

Ao regulamentar a matéria, o CSMP/MPMG considerou, entre outros argumentos:

[...] o acordo de ajustamento de conduta proporciona, a um só tempo, solução mais célere às lesões a direitos transindividuais e eficácia à tutela coletiva desses interesses, bem como, reflexivamente, contribui para o descongestionamento do Poder Judiciário. (CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2017).

No mesmo sentido, o Promotor de Justiça e Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público (CAOPP), José Carlos Fernandes Júnior, afirma nestes termos:

O MP e a defesa passam a ter a oportunidade de negociarem uma composição que, se alcançada, além de uma célere e eficaz aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, vai significar desafogamento da máquina judiciária. Caso não haja possibilidade de composição, não restará alternativa que não bater às portas do Judiciário. (MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2017).

Conforme o art. 3º da referida resolução, constata-se a existência de requisitos balizadores que visam a nortear a aplicação dos ajustamentos de conduta no enfretamento dos atos ímprobos na atividade diuturna de combate à improbidade.

Pela redação do artigo 5º da resolução mineira, os compromissos poderão ser firmados “em qualquer fase da investigação, nos autos de inquérito civil ou procedimento preparatório, ou no curso da ação judicial”, devendo, neste último caso, submeter-se à homologação do respectivo juízo, consoante determina o § 3º do referido dispositivo.

O termo de ajustamento de conduta também será sujeito ao crivo do Conselho Superior, a fim de que se verifique sua regulari-

dade, legalidade e pertinência, em respeito às determinações do artigo 6º da norma em comento.

Por razões de conveniência, o Conselho de Minas Gerais, diferentemente do Conselho paranaense, entendeu por bem que a regulamentação atinente à utilização de TAC devia cingir-se apenas aos casos envolvendo improbidade administrativa, sendo certo que, em outro momento, discutir-se-á a regulamentação específica do acordo de leniência.

4.5. Breves considerações acerca da aplicação do termo de ajustamento de conduta em improbidade administrativa

Pelas considerações até aqui tecidas, vê-se que a aplicabilidade de TAC nas hipóteses configuradoras de improbidade não é pacífica. Há quem argumente no sentido de que a aparente vedação do artigo 17, § 1º, da Lei de Improbidade implica o afastamento de acordos em esferas extrajudiciais (inquérito civil) e judiciais.

Por outro lado, há representantes que argumentam no sentido de que o TAC seria cabível na fase do inquérito civil e até mesmo em ações já em trâmite.

Trata-se, portanto, de uma questão discutida por vários autores, sobretudo entre aqueles que consideram que as sanções previstas pela Lei de Improbidade seriam inegociáveis, diante da indisponibilidade do objeto da ação.

Todavia, observa-se que, desde o início do período de vigência da Lei de Improbidade Administrativa, o ordenamento jurídico pátrio experimentou diversas evoluções. Se antes não havia que se falar na ideia de consenso ou em soluções negociadas, hoje esse dogma caiu por terra (MIRANDA, 2017).

Ademais, se a Lei de Improbidade baseou-se justamente nesse re-

trógado modelo para vedar a transação, acordo ou conciliação em seu âmbito de alcance, o questionamento que se coloca é no sentido de ser ou não a vedação da Lei de Improbidade intransponível.

Assim, valendo-se das considerações sobre a atuação resolutiva do Ministério Público, exalta-se o cabimento de TAC na esfera de improbidade para os atos de menor potencial ofensivo, de forma que sejam equacionados no âmbito interno da instituição ministerial, a qual vem assumindo esse encargo e responsabilidade, apesar da aparente vedação ainda presente na Lei de Improbidade Administrativa¹¹ (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2018).

À guisa de conclusão, tem-se que:

[...] em se tratando de um microsistema anticorrupção, do qual é parte integrante a Lei 8.429/92, é fundamental garantir-lhe coerência e funcionalidade, com a extensão daquelas disposições ao campo da responsabilização por improbidade administrativa.

[...]

Deve-se remover a aparente contradição com o disposto no art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92, por meio do emprego daquilo que BOBBIO denomina de interpretação corretiva. Sim, pois não podem conviver harmonicamente disposições que, de um lado, vão permitir o uso da colaboração premiada ou do acordo de leniência e, de outro, uma previsão legal que (aparentemente) os proíbe.

Para superar a aparente incompatibilidade, é importante repisar

11 A Resolução do MPPR autoriza a utilização de TAC para casos menos graves de improbidade administrativa. O critério utilizado para definição da gravidade tem sido o mesmo empregado nos juizados especiais: aqueles cujo valor não ultrapasse 40 salários mínimos. O procurador de Justiça, Cláudio Diniz, exemplifica: “Um agente público comete lesão ao patrimônio público no montante de mil reais. O MP celebra com ele um TAC, pelo qual o agente devolve esse montante e ainda paga multa de igual valor. Não se está abrindo mão de nada, mas solucionando um caso sem a necessidade de judicialização, de forma adequada e muito mais célere. Como há um grande número desses pequenos casos, sua solução demanda muito trabalho. Ajuizar uma ação para cada um deles geraria processos custosos e demorados, enquanto a celebração de um TAC pode solucionar o caso rapidamente, sem prejuízo ao patrimônio público e possibilitando que os promotores de Justiça concentrem maiores esforços nos grandes casos. Todos os TACs envolvendo improbidade administrativa devem ser homologados pelo Conselho Superior do MPPR, gerando segurança tanto para o membro do MP quanto para os demais signatários.

a *ratio* do art. 17, § 1º, da Lei 8.429/92. A finalidade dessa regra, como acima enfatizado, é evitar que haja livre e indevida disposição da ação, em prejuízo à tutela do dever de probidade administrativa. Ao revés, a busca da colaboração dos investigados/réus infratores, em troca de benefícios quanto a sanções, não implica em abdicar da tutela da probidade, mas sim de alcançá-la de modo mais eficiente. Confere-se, por essa via, maior efetividade ao regramento normativo e aos mecanismos de controle da improbidade, com a possibilidade de estender a atuação repressiva do Estado a escalões e estruturas de poder – político ou econômico – outrora considerados intangíveis, se não houvesse a cooperação de outros envolvidos. (DINO, 2015, p. 458-459).

De todo modo, busca-se uma breve avaliação das diversas vertentes que envolvem as controvérsias do tema em apreço. Ademais, examinam-se os desdobramentos dos argumentos que se colocam no caminho do estudioso do direito que se debruçar sobre a análise do Ministério Público, enquanto instituição constitucionalmente legitimada para proteger o patrimônio público, bem como sobre a Lei de Improbidade e suas disposições acerca dos termos de ajustamento de conduta.

5. Conclusão

A defesa do patrimônio público e social se consolida como importante frente de atuação do Ministério Público no desempenho de suas missões constitucionais. A partir do estudo empreendido no presente artigo, verificou-se o real alcance do termo patrimônio público, que abrange muito mais do que os bens corpóreos, sendo, pois, integrado por princípios norteadores e informadores de toda a atividade administrativa.

Constatou-se também como as diversas formas de controle atuam na proteção desses bens, com destaque para as atribuições concernentes, por exemplo, à aplicação e à efetivação das Leis de Improbidade Administrativa e Anticorrupção por parte do Ministério Público.

No que tange à forma de atuação ministerial, observou-se que a instituição tem percorrido um caminho progressivo. Primeiro, em razão do advento da Constituição Federal de 1988, responsável por ampliar o rol de atribuições do *Parquet*. Mais tarde, em virtude da implementação gradativa de um novo perfil resolutivo de atuação ministerial, marcado pela crescente utilização dos instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Em decorrência dos argumentos trazidos neste trabalho, contemplaram-se inúmeras vantagens que podem ser conquistadas por meio de uma atuação ministerial direcionada à via extrajudicial. Essa tese também surte efeitos quando aplicada à defesa e à proteção do erário, mormente em virtude da morosidade do Poder Judiciário, caracterizada pelas próprias especificidades processuais da Lei de Improbidade.

Não obstante, diante da especialidade conferida pela Lei nº 8.429/1992, intentou-se a análise da utilização do termo de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de atos ímprobos, tendo-se em vista a aparente vedação constante no artigo 17, § 1º, do referido diploma normativo.

Utilizou-se a expressão “aparente”, pois, como visto, surgem no ordenamento jurídico opiniões, expressas até por intermédio de resoluções do próprio Ministério Público, no sentido de permitir a aplicação de ajustes de conduta mesmo nos casos de improbidade.

Viu-se que alguns autores defendem a celebração de ajustamento de conduta em inquéritos civis preparatórios à ação civil pública por ato de improbidade administrativa, diante da inexistência de proibição legal expressa, já que o dispositivo questionado previu em sua redação que a limitação se estende às “ações de que trata o *caput*”, excluindo, por conseguinte, a fase preparatória à propositura da ação, isto é, o inquérito civil.

A esse respeito, argumentou-se que é preciso superar aspectos formais, a fim de viabilizar a aplicação de TAC em casos de improbidade administrativa.

Nessa defesa, exsurge, por exemplo, a aplicação da Teoria do Diálogo das Fontes, a fim de justificar o cabimento de TAC nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, visto que em muitos outros diplomas essa possibilidade já é uma realidade.

No mais, buscou-se defender que Promotores e Procuradores, quando for o caso, podem pactuar, ao invés de ajuizarem ações, as quais muitas vezes são caras, demoradas e quicá ineficientes, em detrimento dos interesses da coletividade e dos princípios constitucionais da eficiência e de duração razoável do processo.

Abraçando as ideias aqui defendidas, apurou-se que a jurisprudência tem inovado ao reconhecer a validade de ajustamento de conduta em casos de improbidade administrativa.

No ensejo de conferir legitimidade a esses acordos, viu-se que a Medida Provisória nº 703/2015 revogou, mesmo que temporariamente, o artigo 17, § 1º, da Lei Federal nº 8.429/1992, uma vez que perdeu sua eficácia diante da falta de aprovação pelo Congresso Nacional no prazo previsto constitucionalmente. No mesmo sentido, também se mencionou que existem projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, com o fim de retirar, expressamente, a vedação constante no aludido dispositivo.

Destacaram-se ainda resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução nº 179/2017) e dos Conselhos Superiores do Ministério Público do Paraná e de Minas Gerais (Resolução nº 01/2017 e Resolução nº 03/2017, respectivamente), que ilustram perfeitamente o viés resolutivo da instituição ministerial, ao regularem a aplicação de ajustamentos de conduta nas situações de improbidade.

De todo modo, pôde-se perceber que a aplicabilidade de acordos nos casos de atos ímprobos não é uníssona, existindo, outrossim, entendimentos contrários e favoráveis a essa possibilidade, não se pretendendo, pois, nesta oportunidade, esgotar o assunto em discussão.

Não obstante, do estudo em apreço concluiu-se que desde 1992, ano de publicação da Lei de Improbidade, o ordenamento pátrio passou por inúmeras transformações. Se antes não havia que se falar na ideia de consenso ou em soluções negociadas, atualmente esse dogma caiu por terra, tornando-se, pois, questionável a aparente vedação da Lei de Improbidade.

Volvendo-se aos ideais atinentes à atuação resolutiva do Ministério Público, buscou-se defender o cabimento de ajustamentos de conduta na esfera da improbidade para os atos de menor potencial ofensivo, os quais podem ser equacionados no âmbito interno da própria instituição.

Destarte, evidenciou-se que o TAC pode contribuir para que os órgãos ministeriais alcancem resultados mais efetivos quando imbuídos na proteção e defesa do patrimônio público.

Em derradeiro, objetivou-se avaliar as diversas vertentes que envolvem o tema aqui desenvolvido. Portanto, não se almejou a construção de respostas concretas e definitivas, até mesmo porque, por tratar-se de um tema recente, não há como obter um posicionamento doutrinário e jurisprudencial sedimentado e totalmente pacífico, o que confere validade aos argumentos abordados, incluindo aqueles que questionam se uma resolução, hierarquicamente inferior a uma lei federal (no caso, a Lei de Improbidade Administrativa), pode alterá-la, inserindo novas práticas no ordenamento jurídico.

6. Referências

ALMEIDA, Gregório Assagra. O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: ALVES, Leonardo Barreto Moreira; CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. Temas atuais do Ministério Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. In: ALVES, Leonardo Barreto Moreira; CHAVES, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. Temas atuais do Ministério Público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

ALMEIDA, Gregório Assagra; PARISE, Elaine Martins. Priorização da atuação preventiva pelo Ministério Público: mudança de paradigma como exigência do Estado Democrático de Direito. Congresso Nacional do Ministério Público: Ministério Público e Justiça Social. 2005, p. 609-617. In: Biblioteca Virtual do Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/935>> Acesso em: 18 maio 2018.

BARBABELA, Leonardo Duque. Apresentação. MPMG Jurídico - Revista do Ministério Público de Minas Gerais. Edição Patrimônio Público. Em defesa do Patrimônio Público. Minas Gerais, 2014, p. 4-5.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. Atuação resolutive do MP no enfrentamento dos atos de improbidade administrativa e corrupção. In: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Paraná – CEAF-MPPR. 16 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Hm-BOEi5FNkk>> Acesso em: 8 maio 2018.

BRAGA, Luciana Oliveira Bottosso; LOPES, Fernanda Almeida; RODRIGUES, Carolina Costa Val. Possibilidade de celebração de termo de ajustamento de conduta em inquérito civil preparatório à ação de improbidade administrativa. Direito administrativo comentário à jurisprudência. v. 14/ n. 25/ jul.-dez. 2015, p. 410. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/1266>>. Acesso em: 8 maio 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, RJ, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18429.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

_____. Medida Provisória n.º 703 de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm> Acesso em: 2 maio 2018.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei da Câmara n.º 3636 de 16 de novembro de 2015. Altera a Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, e a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, para permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública celebrem acordo de leniência, de forma isolada ou em conjunto, no âmbito da Lei n.º 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1413698&filename=PL+3636/2015>. Acesso em: 03 maio 2018.

CAMBI, Eduardo. A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na Lei 12.846/13. In: Revista do CNMP, p. 15-16. Brasília, n.º 4, fls. 11-43, 2014. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Revista_CNMP_WEB4e.pdf> Acesso em 18 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública. 4 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. Justiça em números 2017, Ano-base 2016. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2017, p. 67. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. Recomendação n.º 54 de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro. Brasília – DF, 28 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>> Acesso em: 28 maio 2018.

_____. Resolução n.º 179 de 26 de julho de 2017. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>> Acesso em: 26 abr. 2018.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS – CSMP/MPMG. Resolução n.º 03 de 02 de novembro de 2017. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, o Compromisso de Ajustamento de Conduta envolvendo hipóteses configuradoras de improbidade administrativa (definidas na Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992). Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/files/diariooficial/DO-20171129.PDF>> Acesso em: 26 abr. 2018.

CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ – CSMP/MPPR. Resolução n.º 01 de 15 de maio de 2017. Estabelece parâmetros procedimentais e materiais a serem observados para a celebração de composição, nas modalidades compromisso de ajustamento de conduta e acordo de leniência, envolvendo as sanções cominadas aos atos de improbidade administrativa, definidos na Lei 8.429, de 02.06.1992, e aos atos praticados contra

a Administração Pública, definidos na Lei 12.846, de 01.08.2013, no âmbito do Ministério Público do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www.mppr.mp.br/arquivos/File/Restaurativo/Resolucao_01_2017_CSMP_MPPR.pdf> Acesso em: 09 maio 2018.

COSTA, Daniel Ribeiro. A Lei Anticorrupção e a atuação do Ministério Público. De Jure. v. 16. n. ° 29. jul.-dez. 2017. Fls. 161-209. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1331/A%20lei%20anticorrupt%C3%A7%C3%A3o.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

DINIZ, Cláudio Smirne. Ministério Público e a proteção do Patrimônio Público. In: Ministério Público e o Combate à Corrupção: novas ferramentas de atuações resolutivas. Revista do CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2017. nº 6. 178 f. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/10607-revista-do-cnmp-ministerio-publico-e-o-combate-corruptao>> Acesso em: 3 maio 2018.

DINO, Nicolao. A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória, p. 458-459. In: QUEIROZ, Ronald de Pinheiro; SALGADO, Daniel de Resende (Orgs.). A prova no enfrentamento à macrocriminalidade. Salvador: Juspodivm, 2015.

DURÃES, Carolina Machado. Ministério Público e administração pública: a atuação do Ministério Público em defesa do Patrimônio Público em Belo Horizonte e seus mecanismos de accountability. 2009. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/186/1/Carolina%20Machado.pdf>> Acesso em: 7 jun. 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves (Org.); RODRIGUES, Geisa de Assis. Temas atuais do Ministério Público. Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. 3 ed. Bahia: Juspodivm, 2012.

FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade Administrativa. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

GUIMARÃES, Daniel Serra Azul. Efetividade na atuação do MP e a problematização da maneira como percebemos a corrupção. Parte 2. In: Centro de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Paraná – CEAF-MPPR. 16 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=zz3lIXbrQWM>> Acesso em: 16 maio 2018.

INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO. Tempo de tramitação de processos. Disponível em: <<http://naoaceitocorruptao.org.br/2017/radiografia/radiografia/tempos/>> Acesso em: 15 maio 2018.

MARTINS, Fernando Rodrigues. Controle do Patrimônio Público. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MAZZILI, Hugo Nigro. O Ministério Público em defesa do Patrimônio em defesa do patrimônio público. In: Revista Digital do Ministério Público de Contas. fls. 14–29. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/patrpub_MPC.pdf> Acesso em: 18 jun. 2018.

MAZZILI, Hugo Nigro. Uma nova visão do Ministério Público brasileiro pós-1988. MP JURÍDICOCEAF. Edição Especial 20 anos da Constituição Federal. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/721>>. Acesso em: 17 maio 2018.

MINAS GERAIS. Lei Complementar n.º 34 de 12 de setembro de 1994. Dispõe sobre a organização do Ministério Público do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LCP&num=34&comp=&ano=1994&texto=consolidado>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. AC10281070112657002 MG. In: *JUS Brasil*. 2018. Disponível em: <<https://tj-mg.jus-brasil.com.br/jurisprudencia/557161473/apelacao-civel-ac-10281070112657002-mg>> Acesso em: 10 maio 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS – MPMG. Institucional. 2017. MPMG realizará Termos de Ajustamento de Conduta em casos de improbidade administrativa. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mpmg-realizara-termos-de-ajustamento-de-conduta-em-casos-de-improbidade-administrativa.htm#.WvSxBYgvzIX>> Acesso em: 10 maio 2018.

_____. Manual de Atuação Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. 2 ed. Belo Horizonte: Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2010, p. 1072. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/1013>> Acesso em: 23 maio 2018.

_____. MPMG Jurídico - Revista do Ministério Público de Minas Gerais. Edição Patrimônio Público. Em defesa do Patrimônio Público. Minas Gerais, 2014.

_____. MPMG Jurídico - Revista do Ministério Público de Minas Gerais. Edição Patrimônio Público. Práticas na Defesa do Patrimônio Público. Minas Gerais, 2015.

_____. MPMG Jurídico. Revista do Ministério Público de Minas Gerais. Edição Patrimônio Público. Notas Técnicas – 2017. Vol. 3. Minas Gerais, 2017. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/escola-institucional/publicacoestecnicas/revista-mpmg-juridico/>> Acesso em: 26 abr. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ – MPPR. Institucional. 2018. Defesa do interesse público pode ser feita extrajudicialmente. Disponível em: <<http://www.mppr.mp.br/2018/01/19910,10/Defesa-do-interesse-publico-pode-ser-feita-extrajudicialmente.html>> Acesso em: 10 maio 2018.

MIRANDA, Gustavo Senna. Comentários sobre a Resolução CNMP 179/2017. In: CENTRO de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Paraná – CEAF- MPPR. 16 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AwR-ZCXs92zU>> Acesso em: 08 maio 2018.

_____. Instrumentos para a atuação resolutiva do MP - Patrimônio Público. In: CENTRO de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Paraná – CEAF-MPPR. 16 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=-ZAnKPc05zu0>> Acesso em: 16 maio 2018.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 11.^a ed., 2002.

MOURA, Cid Capobiango Soares de. A MP 703 de 2015 e a salutar alteração do artigo 17 da lei 8.429 de 1992. In: MIGALHAS. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Depeso/16,MI262667,51045A+MP+703+de+2015+e+a+salutar+alteracao+do+artigo+17+da+lei+8429+de>> Acesso em: 02 maio 2018.

PEREIRA, Arion Rolin. Os instrumentos extrajudiciais na atuação resolutiva dos membros do Ministério Público. In: CENTRO de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Paraná – CEAF-MPPR. 14 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GqXDLSrvmA>> Acesso em: 16 maio 2018.

RODRIGUES, João Gaspar. Lineamentos sobre a nova dinâmica resolutiva do Ministério Público. In: Biblioteca Virtual do Ministério Público de Minas Gerais, p. 60-61. Junho: 2017. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1322/Lineamentos.pdf?sequence=1>> Acesso em: 16 maio 2018.

SADEK, Maria Tereza. A construção de um novo Ministério Público Resolutivo. Palestra, p. 133. In: Biblioteca Virtual do Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <<https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/handle/123456789/135>> Acesso em: 17 maio 2018.

SÃO PAULO (Estado). Lei Complementar n.º 734, de 26 de novembro de 1993. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/alteracao-lei.complementar-734-26.11.1993.html>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SHUTT, Júlia Flores. Da impunidade como causa de proliferação de atos ímprobos e da necessidade de veículos mais rápidos para imposição de sanções. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2018/1/art20180116-14.pdf>> Acesso em: 14 maio 2018.

SIMIONI, Christiane. A qualidade do gasto público no âmbito estadual e o papel dos órgãos de controle. In: MACHADO, Eloísa (Coord.). Controle da administração pública. São Paulo: FGV Direito SP, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13313/Controle%20da%20Administra%C3%A7%C3%A3o%20P%C3%BAblica%20-%20209%20-%20DIGITAL.pdf;sequence=5>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

VIEGAS, Eduardo Coral. TAC permite solução célere tanto para o degradador quanto para o meio ambiente. In: CONSULTOR Jurídico. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jan-27/ambiente-juridico-tac-permite-solucao-celere-degradador-meio-ambiente#_ftn2> Acesso em: 08 maio 2018.

Artigo recebido em 18/9/2018

Artigo aprovado em 7/12/2018

DOI: 10.5935/1809-8487.20200005